

# 한국 교육의 형평성 분석

## - 2016 OECD 교육지표를 중심으로 -

이경아 연구위원

2017. 10.



# 한국 교육의 형평성 분석

- 2016 OECD 교육지표를 중심으로 -

이경아 연구위원

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며,  
민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.



# 목 차

---

I	한국의 교육형평성 악화 .....	1
II	교육형평성 분석 틀 .....	3
III	교육기회의 형평성 분석 .....	7
	1. 균등한 교육기회 실현 영역 .....	7
	2. 유아교육 자원 영역 .....	15
IV	정책 방향 .....	18

## 표목차

---

〈표 1〉 교육형평성 분석 세부지표 .....	6
〈표 2〉 주요국의 의무 및 무상교육 현황 .....	8
〈표 3〉 주요국의 연령별 취학률 .....	10
〈표 4〉 주요국의 학생 1인당 공교육비 .....	12
〈표 5〉 주요국의 교육단계별 GDP 대비 공교육비 비율 .....	13
〈표 6〉 주요국의 3세, 4세 영유아 취학률 .....	16
〈표 7〉 주요국의 영유아교육기관에 대한 지출 .....	18

## 그림목차

---

[그림 1] 교육형평성 개념 모형 .....	4
[그림 2] 교육형평성 분석 체계 .....	5
[그림 3] 주요국의 의무교육 종료 연령 .....	7
[그림 4] OECD 15-19세의 취학률 .....	9
[그림 5] 학생 1인당 공교육비 비교 .....	11
[그림 6] GDP 대비 정부부담 및 민간부담 공교육비 비교 .....	12
[그림 7] 3~4세의 유아교육 취학률 비교 .....	15
[그림 8] 국공립/사립 유아교육기관에 취학한 영유아 비율 비교 ·	16
[그림 9] GDP 대비 영유아교육기관에 대한 지출 현황 비교 ·	17

## 한국 교육의 형평성 분석

### I 한국의 교육형평성 악화

- 지난 10년 사이 부모의 학력이나 소득수준이 학생들의 학업성적에 미치는 영향력은 점차 커지고 있음
  - 최근 경제협력개발기구(OECD)가 발표한 자료<sup>1)</sup>에 따르면 우리나라 학생들의 부모 배경에 따른 성적차이가 점점 증가하고 있는 것으로 나타남
    - OECD는 '국제 학업 성취도 평가(PISA)'에서 소속 35개 회원국 학생들의 읽기 · 수학 · 과학 성적과 함께 학부모의 사회 · 경제 · 문화적 배경이 성적에 어떤 영향을 미쳤는지 함께 발표함
    - 그 결과 우리나라 학생들의 사회 · 경제 · 문화적 배경에 따른 점수 차이는 2006년 31점에서 2015년 44점으로, 13점이나 커짐
    - 부모의 학력 · 소득수준이 높은 학생과 그렇지 않은 학생 간 성적 차이가 9년 전 보다 더 벌어졌으며, OECD 전체 회원국의 평균 점수는 9년 전과 비슷한 수준이었음
    - 특히 한국은 그 격차가 2006년에는 OECD평균(39점) 보다 8점 낮았지만, 2015년엔 OECD 평균(38점)보다 오히려 6점 높아짐. 반면 오바마 정권의 미국은 9년 만에 13점이나 줄었고, 영국 · 덴마크도 각각 8점, 7점씩 감소함
- 보수정권 시기 한국은 다른 국가에 비해 부모의 배경 영향력이 더욱 커져 교육 불평등이 완화되고 있는 OECD 변화 추세에 역행하고 있음
  - 2015년 조사 자료에 의하면, 부모의 사회 · 경제 · 문화적 배경이 우리나라 학생들의 성적에 끼치는 영향력은 10.1%로 2006년 7.0% 보다 3.1% 포인트 증가함<sup>2)</sup>

1) OECD(2016.12.). PISA(Programme for International Student Assessment) 2015 Results.

2) 해당 자료는 PISA Science Test(2015)에 한하여 분석한 자료임

- 이 지표는 학생 자신의 노력과 학교에서의 학업 환경 등, 성적에 영향을 미치는 다양한 요인 가운데 부모의 학력·소득수준이 미치는 영향력을 계산한 것임
- OECD에 가입한 35개국의 평균은 1.4% 감소하였으며, 오바마 정부 시기 미국의 경우 같은 기간 17.4%에서 11.4%로 6.0% 포인트나 감소함
- 어려운 가정환경 속에서도 높은 성적을 받은 학생의 비율도 감소함<sup>3)</sup>
  - OECD 각국에서 사회·경제적·문화적 배경 수준이 하위 25%에 속하는 학생 가운데, 상위 25%에 해당하는 성적을 받은 경우를 ‘회복력 있는 학생’으로 규정하고, 어려운 상황을 극복하고 높은 성적을 받는 학생이 많은 회원국을 ‘교육형평성’이 높은 국가로 봄
  - 한국은 회복력이 있는 학생이 지난 2006년 43.6%에서 지난해 40.4%로 3.2% 포인트 줄어듦. 사회·경제적 배경이 하위 25%인 한국 학생들의 성적은 다른 나라에 비해 여전히 높은 수준이지만 회복력이 있는 학생의 비율은 다소 감소함
  - 반면 같은 기간 OECD 평균은 27.7%에서 29.2%로 1.5% 포인트 증가함. 그 사이 일본은 2006년 40.5%에서 지난해 48.8%로 8.3% 포인트 증가해 회복력이 있는 학생의 비율 1위를 차지함

#### □ 교육형평성 악화는 국가성장에도 부정적인 영향을 미침

- 최근 한국은 기초학력미달 학생 비율이 늘고<sup>4)</sup> 부모의 사회·경제적 배경의 영향력이 커지는 등 교육 형평성이 악화되고 있음
- 우리나라는 개인의 노력으로 성공할 수 있는 가능성이 점차 줄기 시작<sup>5)</sup>하고 있는 것으로 나타나고 있는데, PISA 평가에서도 같은 추세가 확인된 점은 매우 심각한 현실을 반영하고 있다고 할 수 있음
- 교육형평성 악화는 사회통합적인 측면 뿐 아니라 인적 자본을 통한 국가성장에도 매우 부정적인 현상임

3) 해당 자료는 PISA Science Test(2015)로 분석한 자료임

4) 한국교육과정평가원(2016). 2016 국가수준 학업성취도 평가 결과.

5) 김희삼(2017). 사회이동성과 교육해법 세미나 발표 자료. 한국경제연구원



□ 지난 정부의 교육 형평성을 객관적 지표로 살펴보고, 교육의 공공성과 국가책임 강화를 강조한 문재인정부 정책의 당위성을 살펴볼 필요가 있음

○ 본 보고서에서는 OECD 국제비교 자료를 통해 교육기회의 형평성을 중심으로 분석하고자 함

## II 교육형평성 분석 틀

□ 선행연구<sup>6)</sup>를 토대로 아래의 지표를 교육형평성으로 정의함

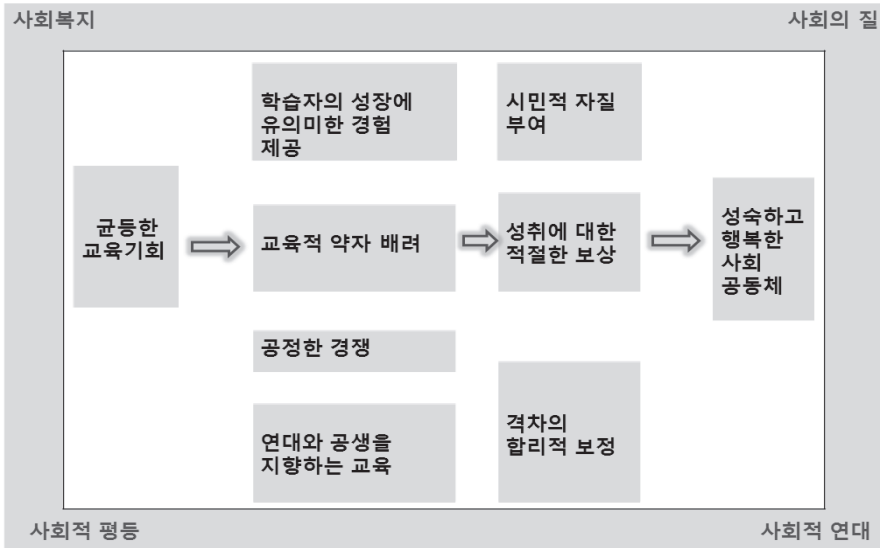
○ 교육형평성의 개념

- 첫째, 교육의 출발점에서 **교육형평성의 핵심 속성은 ‘균등한 교육기회’를 제공**하는 것임. 누구에게나 차별 없이 교육기회를 제공하고 특별히 환경적으로 불리한 위치에 있는 학생들에게 공평한 기회를 부여하는 것은 기회평등을 위해 중요함
- 둘째, 교육의 과정 속에서 교육형평성의 핵심 속성은 학습자의 소질과 적성과 능력에 부합하는 교육을 제공하고, 교육적 약자를 배려하고, 공정한 교육경쟁을 준수하고, 연대와 공생을 지향하는 교육을 실현하는 것임
- 셋째, 교육의 결과에서 교육형평성의 핵심 속성은 삶의 기회를 풍부히 하는 자질을 부여하고, 열심히 노력한 성취에 대하여 적절히 보상하되, 합리적인 수준을 넘어 격차를 줄여서 성숙하고 행복한 사회공동체를 형성하고 사회통합을 이루는 데 기여하는 것임

○ 교육형평성의 측정

- 교육형평성 개념 모형에서는 교육을 일련의 과정으로 이해하고, 균등한 교육기회 제공, 공정하고도 유의미한 교육과정, 결과의 정의로운 분배를 중심축으로 설정함. 이러한 개념 모형에 기초하여 교육형평성을 크게 시작의 영역, 과정의 영역, 결과의 영역으로 구분함

6) 김창환 외(2012). 교육정의지수 개발 연구. 한국교육개발원



\* 출처 : 김창환 외(2012). 교육정의지수 개발 연구. 한국교육개발원

### [그림 1] 교육형평성 개념 모형

- 시작의 영역에서는 교육기회의 접근이 중요함. 누구에게나 균등한 교육기회를 제공하는 것이 중요한 과제이나, 특별히 유아 단계의 교육에서 출발점 평등을 위한 노력이 중요함. 환경의 차이로 인한 격차는 학생 개인의 잘못이 아니기 때문에 이러한 격차를 보정하는 노력이 기회평등을 위해서 중요한 의미를 지니고 있음. 이러한 의미에서 균등한 교육기회 실현 영역과 유아교육 지원 영역을 하위 영역으로 설정함
- 과정의 영역에서는 학생의 성장에 유의미한 교육경험을 제공하는 것, 공정한 경쟁이 이루어지도록 시스템을 구비하는 것, 교육적 약자를 배려하는 것, 연대와 공생의 교육을 구현하는 것을 측정한다는 의미에서 지원적 학습 환경 영역, 공정한 경쟁 영역, 취약계층 지원 영역, 사회통합을 위한 교육 영역을 하위 영역으로 설정함
- 결과의 영역에서는 교육을 받은 성인들이 자신들의 삶의 기회를 풍부하게 하고 성숙한 시민이 되게 하는 자질이 적절히 갖추어졌는지를 측정한다는 의미에서 시민적 자질 영역, 개인의 노력과 성취에 대하여 적절하고 공평한 보상이 이루어져 만족한 삶이 이루어지고 있는지를 측정한다는 의미에서 공정한 삶의 기회 및 삶의 질 영역을 하위 영역으로 설정함

교육기회 (Access to Education)	교육의 과정 (Education Process)	교육의 결과 (Education Outcome)
균등한 교육기회 실현 (Equal Access Opportunity)	지원적 학습 환경 (Supportive Learning Environments)	시민적 자질 (Civic Qualification)
	취약계층 지원 (Support for Disadvantaged Students)	
유아교육 지원 (Pre-school Care)	교육공동체의 신뢰 및 행복 (Trust & Happiness of Education Community)	공정한 삶의 기회 및 삶의 질 (Fair Life Chance and Quality)
	공정한 경쟁 (Fair Play)	

[그림 2] 교육형평성 분석 체계

### ○ 교육형평성의 분석

- **본 분석에서는 교육형평성 중 교육기회의 측면에 집중하고자 함**
- 교육기회 부문은 균등한 교육기회의 실현 항목과 유아교육지원 항목으로 분류됨
  - 균등한 교육기회 실현 : 의무교육 연한, 취학률, GDP 대비 공교육비(공공·민간지출)
  - 유아교육 지원 : 3~4세의 취학률, GDP 대비 공교육비(민간지출)
- '교육의 과정'과 '교육의 결과' 부문의 형평성 분석은 후속 보고서를 통해 분석할 예정임

&lt;표 1&gt; 교육형평성 분석 세부지표

부문	항목	세부지표
교육기회 (Access to Education)	균등한 교육기회 실현 (Equal Access Opportunity)	의무교육 연한(Ending Age of Compulsory Education)
		취학률(Enrollment Rate) by Age 5~19
		고등학교졸업률(Upper Secondary Graduation Rates)
		NEET(Not in Education, Unemployed) by Age (15~19)
		GDP 대비 학생1인당 공교육비(Public Expenditure per Student as a Percentage of GDP) (Primary, Secondary Education)
	유아교육 지원 (Pre-school Care)	사부담 공교육비(Private Spending on Educational Institutions) (Primary, Secondary Education)
		취학률(Enrollment Rate) by Age (3~4)
		GDP 대비 학생 1인당 공교육비(Expenditure per Student as a Percentage of GDP) (Pre-primary Education)
교육의 과정 (Education Process)	지원적 학습환경 (Supportive Learning Environments)	가계부담 유아교육비(Household Expenditure on Early Childhood Education)
		학급당 학생수(Average Class Size : Primary, Secondary Education)
		교원 1인당 학생수(Ratio of Students to Teaching Staff in Educational Institutions : Primary, Secondary Education)
	취약계층 지원* (Support for disadvantaged Students)	학습분위기(Learning Climate : Students' View of How Conductive Classrooms are To Learning)
		통합교육지수(Index of Social Inclusion)
	교육공동체의 신뢰 및 행복 (Trust & Happiness of Education Community)	취약 계층 학생 가운데 고 성취를 보인 학생 비율(Percentage of Resilient Students)
		읽기의 즐거움(Students Reading for Enjoyment)
		부정적인 교사-학생 관계(Percentage of Students attending a School with Negative Student-Teacher Relation)
교육의 결과 (Education Outcome)	공정한 경쟁* (Fair Play)	학생 행복지수(Students' Happiness Index)
	시민적 자질 (Civic Qualification)	중등교육 이수율(Educational Attainment : Population with at least Upper Secondary Education)
		시민성 수준(Civic Engagement by Students' Level of Civic Knowledge : Gender, Trust in Civic Institutions)
	공정한 삶의 기회 및 삶의 질 (Fair Life Chance and Quality)	교육수준별 고용률의 격차(Employment Rates by Level of Educational Attainment : Gap between Tertiary and Lower Secondary Education)
		교육수준별 임금 격차(Relative Earnings of the Population with Income from Employment by Level of Educational Attainment : Gap between Tertiary and Lower Secondary Education)
		삶의 만족도(Life Satisfaction among Persons Aged 15 and Over)

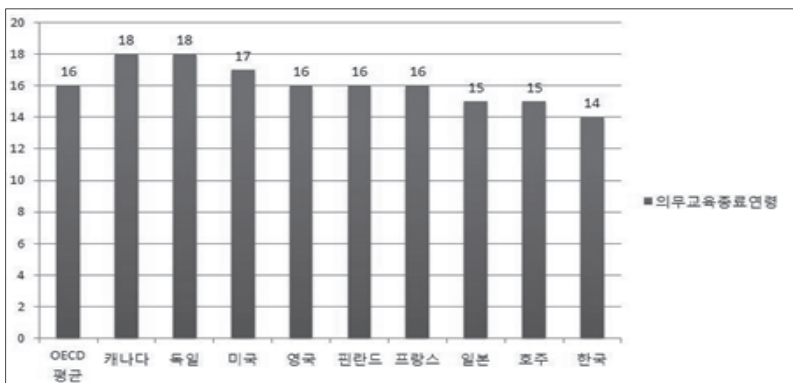
\* 취약계층 지원 영역의 경우 적절한 지표가 없어서, 대체지표 사용

\*\* 공정한 경쟁 영역의 경우 비교할 수 있는 국제지표가 부재

## 1. 균등한 교육기회 실현 영역

## □ 의무교육 연한

- 의무교육은 보편적 교육기회를 확인하기 위한 가장 기본적인 제도임
  - 의무교육과 무상교육은 같은 것으로 혼하게 받아들여지고 있으나, 둘 사이에는 차이가 있음
    - (의무교육) 반드시 받아야 하는 교육으로 취학의 의무가 있음
    - (무상교육) 자녀가 받는 교육에 대하여 보호자에게 경비를 부담시키지 않고, 국가 또는 지방자치단체가 교육비를 부담하여 제공하는 교육
  - 의무교육으로 규정하고 학부모에게 경비를 부담시키는 경우도 있고, 의무교육으로 규정하고 있지는 않지만 필요에 의해 무상교육을 실시하는 경우도 있음(예: 만 3~5세 누리과정)
- 의무교육 종료 연령의 경우, 주요 선진국과 비교해 보면 14~18세로 다양하게 나타나고 있는데, 한국의 경우 의무교육 종료연령이 14세로 OECD 국가 가운데 가장 낮은 것으로 나타남



\* 출처 : OECD(2016). Education at a Glance 재구성

[그림 3] 주요국의 의무교육 종료 연령

- 무상교육의 경우 스웨덴, 핀란드, 독일 등 복지국가들은 유치원부터 대학까지 무상교육을 제공하고 있는 것으로 나타남
  - 한국과 일본의 경우, 중학교까지 무상교육을 제공하고 있음
- 우리나라의 경우, 누리과정 도입을 통하여 2012년부터 유아교육 단계의 무상교육이 도입되었고, 문재인 정부에서는 2020년부터 고등학교의 단계적 무상교육이 국정과제로 제시됨

〈표 2〉 주요국의 의무 및 무상교육 현황

국가	의무교육 시작연령	의무교육 종료연령	무상교육 기간	비고
OECD평균	6	16	-	
한국	6	14	9년	만 3세부터 중학교까지 무상교육
핀란드	7	16	모든 교육	유치원부터 대학까지 무상교육
프랑스	6	16	-	
독일	6	18	모든 교육	유치원부터 대학까지 무상교육(공립)
일본	6	15	9년	중학교까지
영국	4~5	16	12년	고등학교까지 무상교육
미국	4~6	17	-	
스웨덴	7	16	모든 교육	유치원부터 대학까지 무상교육

\* 출처 : OECD(2016). Education at a Glance 재구성

#### □ 연령별 취학률<sup>7)</sup>

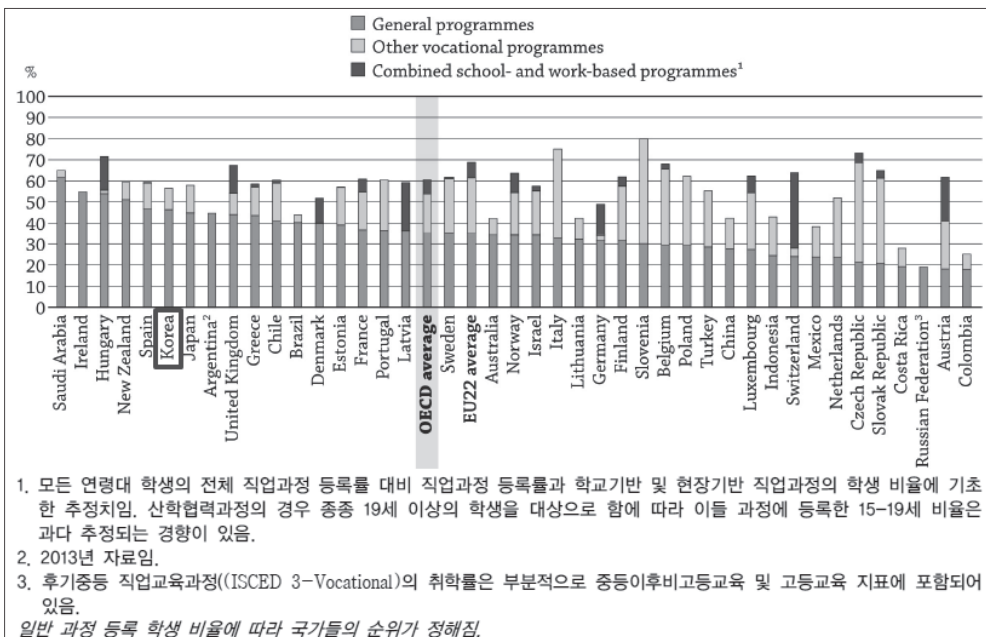
- 취학률은 인구 수 대비 학생 수의 비율로서, 해당 연령이 학교 교육을 얼마나 받고 있는지를 측정하며 교육기회를 살펴보는 가장 중요한 지표임
- 취학률이 높다는 것은 해당 국가의 공식적인 학령인구 중 교육을 받고 있는 학생의 비율이 높다는 것을 의미하며, 높은 수준의 인력을 제공한다는 측면에서 주요 국가경쟁력 평가 지표가 됨

7) 연령별 취학률(%) = (연령별 학생 수 / 연령별 인구 수) × 100

- 우리나라의 경우, 취학률은 OECD 평균보다 다소 높음. 5~19세 아동의 취학률이 OECD 35개국 중 11위

○ 단순 취학률뿐만 아니라, 교육내용의 질적인 측면도 고려할 필요가 있음

- 고등학교 단계에서는 직업교육을 강화하여 교육의 포용성을 높이고 다양한 교육과정에 대한 요구를 충족할 필요가 있음. 대부분의 교육시스템에서 직업교육훈련은 평생교육체제를 용이하게 하고, 고용가능성을 높일 수 있음. 새 정부에서 시행되는 고교학점제가 이러한 요구를 어느 정도 충족할 것이라 기대함



\* 출처 : OECD(2016). Education at a Glance

[그림 4] OECD 15-19세의 취학률 (2013년 자료)

〈표 3〉 주요국의 연령별 취학률(2013년 자료)

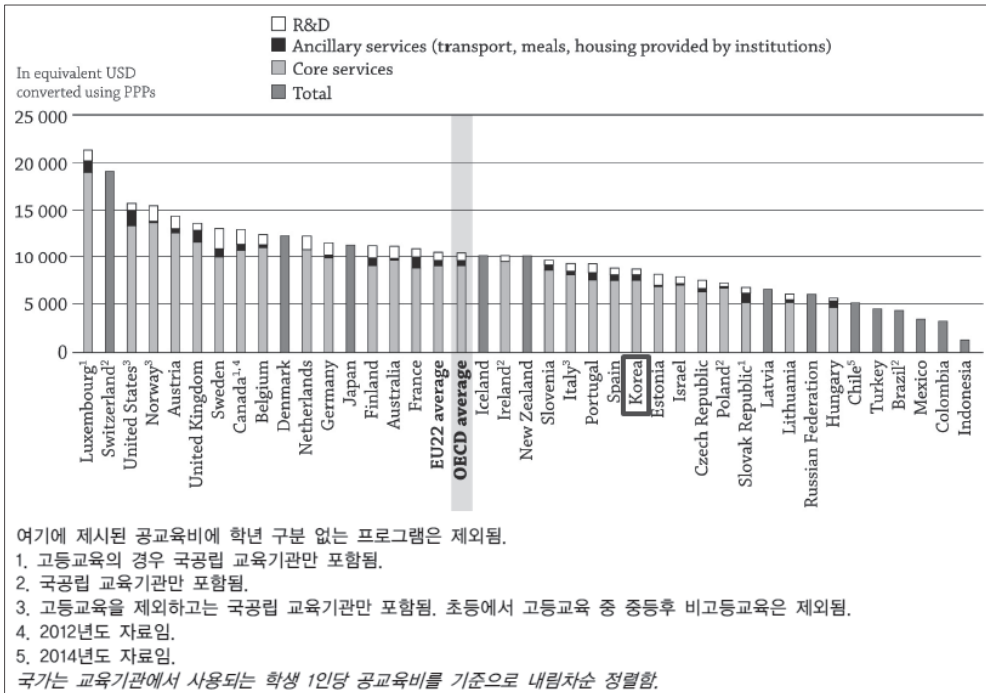
국가	취학률이 90%이상인 기간	취학률이 90%이상인 연령 범위	5~14세 (초·중학교) 취학률	15~19세 (고등학교) 취학률
OECD평균	14	4-17	97	84
한국	14	4-17	98	87
미국	12	5-16	97	82
핀란드	13	6-18	97	86
일본	14	4-17	100	94
영국	14	4-17	99	85
프랑스	15	3-17	99	85
독일	15	3-17	99	90
스웨덴	16	3-18	98	85

\* 출처 : OECD(2016). Education at a Glance 재구성

#### □ GDP 대비 학생 1인당 공교육비

- 학생 1인당 공교육비는 교육서비스 수혜자 입장에서 학생들이 어느 정도의  
질 높은 교육서비스를 제공받고 있는지를 보여줌
  - 교사급여, 연금제도, 수업시간, 수업 자료 및 시설비용, 교육과정의 유형,  
재학생 수 등의 비용계산이 포함됨
  - 신규교사 임용, 학급당 학생 수 감축, 학교 및 교원의 증가 정책 등이  
공교육비 투입에 큰 영향을 줌





\* 출처 : OECD(2016). Education at a Glance

[그림 5] 학생 1인당 공교육비 비교 (2012~2014년 자료)

○ 우리나라는 38개국 중 23위로, 낮은 수준의 공교육비가 투자되고 있음

- 초등부터 대학교육까지 OECD 회원국들이 평균적으로 지출한 학생 1인당 공교육비는 \$10,493(초등학교 \$8,477, 중학교 \$9,980, 고등학교 \$9,990, 대학교 \$15,772)
- 한국은 연간 학생 1인당 \$8,658 투입(초등학교 \$7,957, 중학교 \$7,324, 고등학교 \$9,801, 대학교 \$9,323)

〈표 4〉 주요국의 학생 1인당 공교육비 (2012~2014년 자료)

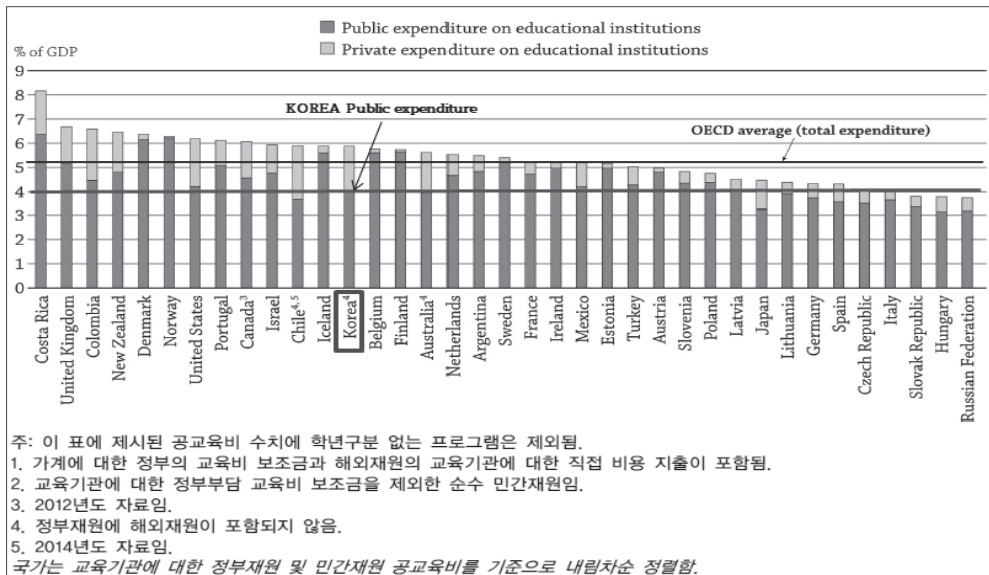
단위(\$): GDP에 대한 미국 달러 PPP 환산액

국가	전체	초등학교	중학교	고등학교	대학교
OECD평균	10,493	8,477	9,980	9,990	15,772
한국	8,658	7,957	7,324	9,801	9,323
프랑스	10,907	7,201	9,947	13,643	16,194
핀란드	11,221	8,519	13,312	8,786	17,868
일본	11,309	8,748	10,084	10,459	17,883
독일	11,545	8,103	9,967	13,343	16,896
영국	13,613	10,669	13,092	11,627	25,744
스웨덴	13,072	10,664	11,306	11,389	23,219
미국	15,720	10,959	11,947	13,587	27,924

\* 출처 : OECD(2016). Education at a Glance 재구성

## □ GDP 대비 학생 1인당 공교육비 비율

○ GDP 대비 공교육비 비율은 국가 GDP에 비하여 학교교육에 투자한 규모가 어느 정도 되는지를 판단할 수 있는 자료임



\* 출처 : OECD(2016). Education at a Glance 재구성

[그림 6] GDP 대비 정부부담 및 민간부담 공교육비 비교 (2013년 자료)

〈표 5〉 주요국의 교육단계별 GDP 대비 공교육비 비율 (2013년 자료)

(단위 : %)

국가	전체			초등학교			중학교			고등학교			대학 (대학원 포함)		
	소계	정부	민간	소계	정부	민간	소계	정부	민간	소계	정부	민간	소계	정부	민간
OECD평균	5.2	4.5	0.7	1.5	1.4	0.1	1.0	0.9	0.1	1.2	1.1	0.2	1.6	1.1	0.5
한국	5.9	4.0	1.9	1.5	1.3	0.1	0.9	0.8	0.1	1.2	0.9	0.3	2.3	0.9	1.3
독일	4.3	3.7	0.6	0.6	0.6	0.0	1.3	1.2	0.0	1.2	0.8	0.4	1.2	1.0	0.2
일본	4.5	3.2	1.2	1.3	1.3	0.0	0.8	0.7	0.0	0.8	0.7	0.2	1.6	0.6	1.0
프랑스	5.3	4.7	0.5	1.2	1.1	0.1	1.3	1.2	0.1	1.3	1.2	0.1	1.5	1.2	0.3
스웨덴	5.4	5.2	0.2	1.7	1.7	0.0	0.8	0.8	0.0	1.2	1.2	0.0	1.7	1.5	0.2
핀란드	5.7	5.6	0.1	1.3	1.3	0.0	1.1	1.1	0.0	1.5	1.5	0.0	1.8	1.7	0.1
미국	6.2	4.2	2.0	1.6	1.5	0.1	0.9	0.8	0.1	1.0	0.9	0.1	2.6	1.0	1.7
영국	6.7	5.2	1.5	1.9	1.7	0.2	1.2	1.0	0.2	1.7	1.4	0.3	1.8	1.1	0.8

\* 출처 : OECD(2016). Education at a Glance 재구성

- 2013년 한국은 GDP 대비 공교육비가 5.9%로서 OECD 평균 5.2%에 비해 높은 수준이고, 일본, 독일 등 주요 국가에 비하여 높은 수준임
- 그러나 정부부담 교육비는 낮은 수준임. 비교대상 37개국 중 정부부담 교육비는 GDP 대비 4.0%로서 37개국 중 27위(OECD 평균 4.5%)이며 반대급부로 민간부담 교육비가 훨씬 높은 수준임
- 결론적으로 한국의 GDP 대비 공교육비가 높은 것은 가계부담 교육비가 많은 것에 기인하고 있음을 알 수 있음

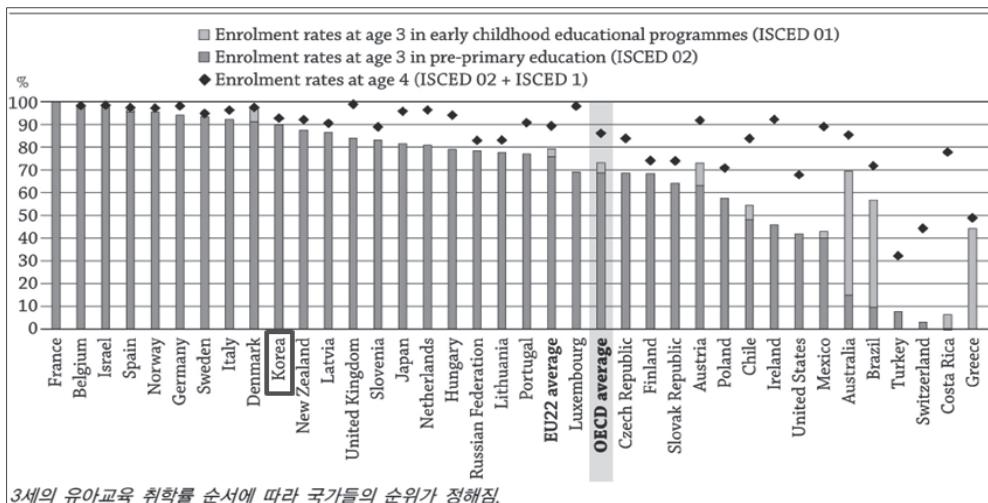
#### □ 민간부담 공교육비

- 공교육비 투자는 정부가 투자한 것과 민간이 투자한 것을 합한 것임. 정부가 투자한 것을 ‘공부담 공교육비’라고 부르고, 민간이 투자한 것은 ‘사부담 공교육비’임
  - 전체 공교육비 가운데 정부가 투자한 공교육비 비율을 살펴보면, 선진국 모델 유형별로 분명한 차이가 나타나고 있음
  - 노르웨이, 덴마크, 핀란드 등 북유럽 복지 모델 국가들의 경우 민간부담이 매우 낮은 수준임. 교육을 복지로 인식하고 공적 책임을 강조하고 있기 때문임
  - 반면, 미국, 일본, 호주, 캐나다 등 자유주의 모델 국가의 경우 민간부담 비율이 높은 것으로 나타남
- 우리나라의 경우 공부담 공교육비가 GDP 대비 4.0%로서 OECD 평균(4.5%) 보다 낮은 수준임
  - 반면, 민간이 투자한 비율을 살펴보면, 우리나라의 경우 1.9%로서 OECD 평균 0.7%보다 월등히 높음
  - 학교교육을 위하여 정부가 투자한 비율은 OECD 평균 보다 낮고, 민간이 투자한 비율은 OECD 평균보다 훨씬 높다는 것을 의미함
  - 이러한 결과는 공교육을 위하여, 즉 균등한 교육기회를 제공하기 위하여 가계의 부담을 줄이고 정부의 투자가 더 많아져야 한다는 점을 의미함

## 2. 유아교육 지원 영역

### □ 유아단계 취학을

- 교육의 출발점인 유아교육 단계에서 균등한 교육기회를 제공하는 것은 매우 중요함
- 유아교육 단계는 삶의 시작 단계이면서, 한 인간의 인성과 습관이 형성되는 결정적 시기이기 때문에 개인의 성장과 국가사회 발전 모두에 매우 중요한 시기라는 점은 널리 알려짐
- 또한 유아기 때의 교육격차는 이후 누적된 격차를 발생시키기 때문에 유아기 때 평등한 교육기회를 제공하는 것은 공정한 사회를 만드는 관건임
- 이러한 이유로 인하여 많은 선진국들은 유아교육에 큰 관심을 갖고 적극적으로 투자하고 있음. 미국은 취약계층 어린이를 대상으로 하는 'Head Start' 프로그램을 운영하고 있고, 월드뱅크는 'Invest Early', OECD는 'Start Strong'을 주장함
- 3~4세 취학을 지표에서는 프랑스(100%), 벨기에(98%),스페인(97%)이 높은 것으로 나타났고, 우리나라의 경우 91%로서 10위를 차지함



\* 출처 : OECD(2016). Education at a Glance

[그림 7] 3~4세의 유아교육 취학을 비교 (2014년 자료)

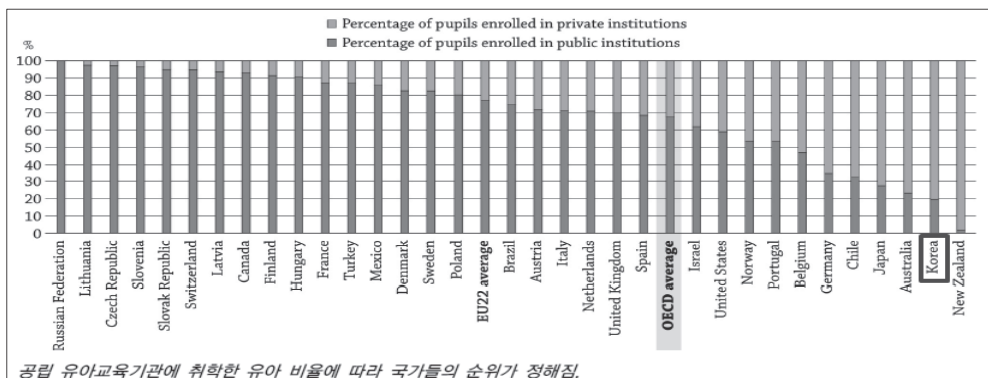
〈표 6〉 주요국의 3세, 4세 영유아 취학률 (2013~2014년 자료)

국가	3세(%)	4세(%)
OECD평균	71	86
한국	90	92
미국	42	68
핀란드	68	74
일본	81	96
영국	84	99
스웨덴	93	95
독일	94	98
프랑스	100	100

\* 출처 : OECD(2016). Education at a Glance 재구성

## □ 국공립 유아교육기관 취학 비율

- 국가가 영유아교육을 지속적으로 확대함에 따라 영유아의 기관 접근성, 비용, 프로그램 및 교사의 질, 책무성에 관한 부모의 요구를 고려하는 것이 중요해질 것임
- 국공립 유아교육기관이 수월성, 접근성, 책무성에 관한 부모의 요구를 충족시키지 못할 경우 일부 학부모는 사립 유아교육기관으로 자녀를 보낼 것임<sup>8)</sup>



\* 출처 : OECD(2016). Education at a Glance

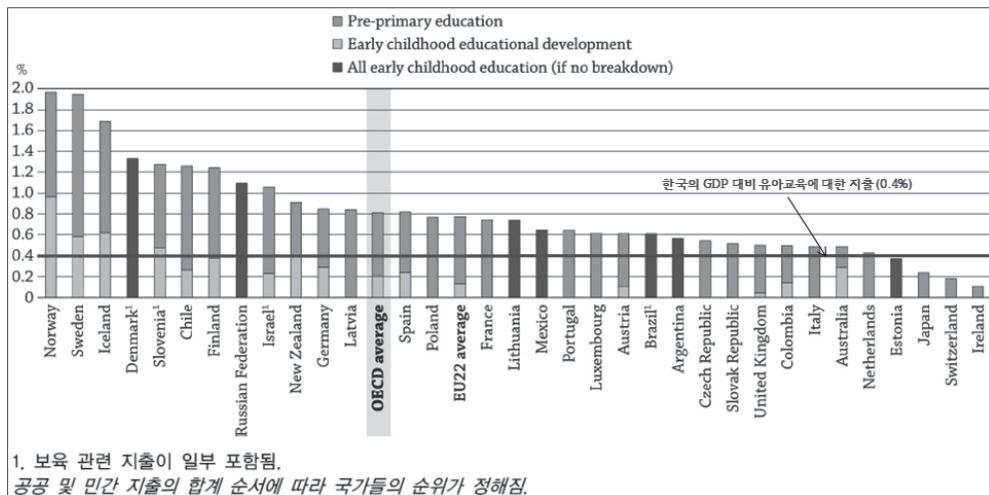
## [그림 8] 국공립/사립 유아교육기관에 취학한 영유아 비율 비교(2014년 자료)

8) 보건사회연구원(2009). 저출산 사회의 교육정책 방안

- 대부분의 국가에서 낮은 비율의 유아가 사립에 취학(OECD 평균 약 32%)하는 반면에, 한국에서는 사립기관에서 영유아 교육을 받는 아동의 비율(80%)이 매우 높음
- 문재인 정부에서는 임기 말까지 국공립 유아교육기관 취학을 40%를 정책으로 추진하고 있으나, 그 비율도 OECD 평균(약 68%)에 부족한 상황임

## □ 유아교육비 투자

- GDP 대비 유아교육비 투자 규모를 살펴볼 때, 호주, 일본, 영국, 미국 등 자유주의 모델 국가의 유아교육비 투자가 낮은 것으로 나타남
- 2013년 기준 우리나라의 GDP 대비 유아교육비 투자는 0.4%로서 OECD 평균 0.8%에 훨씬 못 미치는 최하위 수준임
- 유아교육의 중요성과 교육기회의 균등한 실현을 위하여 국가의 유아교육비 투자가 시급히 확대되어야 할 필요성이 있음
- 다행히 누리과정 무상 정책 시행으로 유아교육에 대한 우리나라의 국가 재정 투자가 확대될 것으로 전망됨



\* 출처 : OECD(2016). Education at a Glance 재구성

[그림 9] GDP 대비 영유아교육기관에 대한 지출 현황 비교 (2013년 자료)

〈표 7〉 주요국의 영유아교육기관에 대한 지출 (2013년 자료)

국가	GDP 대비 지출(%)	지출액(\$ PPP기준)	공공지출 비율(%)
OECD평균	0.8	8,618	81
한국	0.4	6,227	78
일본	0.2	6,247	44
미국	0.4	9,986	74
영국	0.5	8,722	65
프랑스	0.7	7,507	93
독일	0.8	10,542	76
핀란드	1.2	12,103	89
스웨덴	1.9	13,356	94

\* 출처 : OECD(2016). Education at a Glance 재구성

## IV 정책 방향

### ○ 높은 취학률과 같은 양적인 기회 확대가 삶의 기회를 확대하고 삶의 질을 제고하였는지에 대해서는 신중한 평가가 필요함

- 높은 교육열을 바탕으로 많은 국민들이 교육을 받는 것은 대단히 바람직한 현상임. 교육을 통하여 개인의 삶의 기회가 확대되고, 우수한 인적자원을 개발하여 국가발전에 기여하였다고 평가할 수 있음
- 그러나 근래에 증가하고 있는 기초학력 미달자는 고교 교육과정에서 중도 탈락할 위험이 큼. 이들을 위해 산학협력과정을 제공하고, 단기간에 취업 역량을 취득하여 직업생활을 통해서 학습을 지속하는데 필요한 역량을 함양할 수 있도록 지원하는 교육제도가 절실함

#### <관련 국정과제>

- 일반고-특성화고 연계 등 학교 간 학점 연계 추진(고교학점제)
- 고졸 취업자 지원 확대
- 직업교육의 국가 책임 강화
- 중소기업 재직자의 계약학과 등록금 지원 확대(65%→85%)
- 전문대 질 제고를 통해 직업교육 지역거점 육성
- 대학-공공기관-지자체 연계 산학협력 활성화



○ **가계부담 공교육비 비율이 OECD 국가 가운데 최고 수준이고, 우리나라 학부모들은 연간 18조원(2016년 기준, GDP 대비 1.1%)의 사교육비를 추가적으로 부담하고 있음**

- 민간부담 공교육비 GDP 대비 1.9%와 사교육비 GDP 대비 1.1%를 합하면 약 3.0%로서 정부가 투자하는 공교육비 GDP 대비 4.0%와 비교해도 적지 않은 규모임
- 국가가 양질의 교육기회를 균등하게 제공하는 것이 중요하다는 관점에서 볼 때, 향후 국가의 교육 투자가 더욱 확대될 필요가 있음

**<관련 국정과제>**

- 고등학교 무상교육 단계적 실시
- 대학등록금 및 학자금 대출이자 부담 경감, 입학금 단계적 폐지
- 선진국 수준 교육 환경 조성

○ **불균등한 교육기회의 원천인 사교육비를 줄이는 것도 주요한 과제이며 사교육비 격차는 한국 사회의 교육 불평등을 보여주는 대표적인 지표임**

- 부모의 소득에 좌우되는 사교육비 격차는 교육 격차를 낳고 이것은 대학 입시와 계층 재생산에 영향을 미치는 것으로 파악되고 있음
- 2016년 통계청 사교육비조사 결과에 의하면, 가구의 소득수준이 높을수록 학생 1인당 월평균 사교육비 지출액이 많고 사교육 참여율도 높은 것으로 나타남
- 월평균 소득이 700만원 이상인 가구의 학생 1인당 사교육비가 44.3만원이고, 100만원 미만인 가구는 5만원으로 나타나 소득 최상위 가구와 최하위 가구 간의 격차가 전년대비 6.4배에서 8.8배로 확대된 것으로 나타났으며, 최근의 소득 양극화 심화가 사교육비 지출에 일정 부분 반영된 것으로 추정<sup>9)</sup>됨
- 일찍부터 사교육을 받은 학생들이 학교에서 높은 성적을 받고 좋은 대학에 진학해 사회적으로 성공할 가능성이 계속 높아진다면 국민들의 좌절감은 더욱 커질 것임

9) 통계청(2017). 2016년 사교육비조사

- 사회정책 전반에 소득불평등을 줄이고 교육제도가 계층 이동의 사다리 역할을 할 수 있도록 교육복지 정책의 확대 등 개선이 필요함

- 우리나라의 경우 그동안 유아교육에 대한 국가적 관심이 미흡하였으나, 앞으로 유아교육에 더욱 적극적인 투자가 필요함
- 누리과정 도입으로 유아교육과 보육에 대한 국가적 지원 노력이 시작되었음
- 선진국과 국제기구 등 유아교육 투자에 대한 세계적 트렌드를 고려할 때 이러한 노력은 매우 의미 있는 출발점이며 양질의 교육기회를 제공하고, 기회의 형평성을 제고하는 차원에서 국가의 유아교육 투자가 지속적으로 확대될 필요가 있음

<관련 국정과제>

- 국공립유치원 및 어린이집 이용률 임기 내 40% 달성
- 어린이집 및 누리과정 100% 국고 지원
- 유치원 및 어린이집 교사 자질 향상 및 처우개선

□ 교육의 형평성 강화 정책은 국가성장에도 긍정적인 영향을 줌

- 국가 교육 시스템 전반의 공공성 강화를 통해 사회적 불평등이 주는 제약을 벗어나 개인의 잠재력을 극대화할 경우, 경제적 풍요와 정치, 사회, 문화적인 공공재를 창출하는데 기여하게 됨
- 반면에 교육적 불평등이 개인의 성장에 장애가 된다면, 이로 인해 사회가 감당해야 할 비용이 커질 뿐만 아니라 사회 전반에 위화감이 커지고 다음 세대의 희망을 갖기 어려워져 결국 사회통합<sup>10)</sup> 저해, 출산율 하락 등의 원인이 됨
- 학력이 상대적으로 낮고 불리한 계층적 배경을 가진 학생들도 노동시장에서 배제되지 않도록 공공고용서비스를 확충하고 직업훈련을 효과적으로 내실화해야 함

10) OECD(2011)는 사회통합의 3요소로 사회적 포용(취약계층을 배제하지 않는 것), 사회적 자본(신뢰와 시민참여), 사회적 이동성(지위 이동의 가능성과 믿음)을 제시함

- 한 명 한 명이 소중한 국가적 자원이 될 초저출산 급고령화 시대에는 학교가 학생의 **기초학력 보장에 책무성**을 가지고 급변하는 직업세계에 필요한 역량을 길러주는 것이 인적자원 활용을 극대화하기 위해 정부와 사회가 해야 할 가장 적극적인 조치임

#### <관련 국정과제>

- 기초학력 보장체제 구축 및 1수업 2교사제 도입
- 사회적배려대상자 기회균형 대입 선발 의무화
- 저소득층에 대한 교육비 지원 강화
- 직업계고교 재정지원 확대
- 학업중단 위기학생 조기 대응 관리
- 학교 밖 청소년 지원, 청소년 사회안전망 강화
- 사회 취약계층 진로 취업교육 강화
- 사회 취약계층 공공부문 채용 확대

○ 교육이 계층이동의 역할을 충실히 할 수 없을 때, 교육은 사회복지 정책의 주요 영역까지 확대할 필요가 있음

- 교육 불평등과 사회 불평등이 상호작용하는 것이라면 **교육제도의 개선은 교육정책, 노동정책, 사회정책이라는 세 가지 주요한 고리의 상호 연관 관계 속에서 면밀히 파악할 필요**가 있음
- 최근 미국의 경제학자인 제시 로스타인(UC Berkeley)의 연구결과<sup>11)</sup>에 따르면, 학교 교육제도 보다 최저임금의 수준, 노동조합의 결성률, 지역 산업체와의 직접적인 산학연계 정책 등이 저소득층 학생의 계층 상향이동에 직접적인 영향을 미쳤다고 분석함. 이는 실증적으로 **단순한 교육제도의 개선보다 산업과 노동구조의 개선이 사회 불평등 완화에 더 효과적**임을 증명한 것임<sup>12)</sup>
- 이러한 점에서 **문재인 정부의 '소득 주도 성장을 위한 일자리 경제 정책'과 '모두가 누리는 포용적 복지국가 정책'은 교육과 고용 및 사회복지 영역과 함께 정책효과를 극대화할 주요한 패키지 정책**임

11) Jesse Rothstein, "Inequality of Educational Opportunity? Schools as Mediators of the Intergenerational Transmission of Income"(2017)

12) 출처 : <https://www.theatlantic.com/education/archive/2017/09/education-and-economic-mobility/541041>

---

# 한국 교육의 형평성 분석

- 2016 OECD 교육지표를 중심으로 -